

STANOVISKO

Českomoravské konfederace odborových svazů k návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce

A. Obecně k návrhu

1. **Navrhovaný věcný záměr zákona o stávce a výluce měl podle veřejně proklamovaného záměru vlády upravovat obecně stávky tak, aby byly pokryty zákonem případy stávek mimo kolektivní vyjednávání**, tedy stávek, u nichž dosud neexistuje zákonná úprava, a u nichž se proto jejich legalita i bližší podmínky pro jejich konání odvozují z mezinárodních paktů a smluv, českých ústavních předpisů (Ústava, Listina základních práv a svobod) a judikatury Nejvyššího soudu České republiky.

2. **Navrhovaná právní úprava k tomuto cíli nesměřuje**, ale zaměřuje se znovu především na oblast stávek a výluk konaných v rámci kolektivního vyjednávání a na nijak blíže neupřesněný, nicméně s ohledem na šíři a obsah kolektivního vyjednávání zcela marginální okruh sporů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci mimo oblast kolektivního vyjednávání, ve kterých podle povahy věci stávka, popřípadě výluka jako řešení sporu prakticky v úvahu nepřichází.

3. **Mimo zákonnou právní úpravu tak zůstanou i nadále stávky vedené odbory na obranu hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců vůči jiným subjektům** (srov. např. § 320 odst. 2 až 4 zákoníku práce), včetně vlády. I tyto stávky jsou však, jak uznává i úvodní analýza obsažená ve zpracovaném materiálu, legální, a i na tyto stávky měla ve smyslu usnesení vlády č. 444 z loňského roku nová právní úprava dopadat.

4. **Mimo zákonnou právní úpravu však zůstanou i nadále jiné stávky vedené na obranu hospodářských a sociálních zájmů, tj. stávky, které nejsou vyvrcholením snahy o řešení sporu mezi zaměstnavateli a zaměstnanci** (politické, studentské, či organizované jinými subjekty než zaměstnanci, popř. jejich zástupci či zaměstnavateli) - i tyto stávky jsou však, jak uznává i úvodní analýza obsažená ve zpracovaném materiálu, legální, a i na tyto stávky měla nová právní úprava dopadat, pokud by měla existovat obecná právní úprava stávky v České republice.

5. Ve druhém odstavci na str. 2 návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce se uvádí: *„Posledním významným podnětem k přijetí chybějící právní úpravy byla stávka zaměstnanců v dopravě dne 16. června 2011, která směřovala proti reformám zdravotnictví, daňového, důchodového a sociálního systému. Jednání s vládou k uvedené reformě nepřineslo žádné výsledky a koalice dopravních odborových svazů oznámila zahájení stávky na pondělí 13. června 2011. Ta na základě předběžného opatření Městského soudu v Praze byla přeložena na 16. června 2011.“* Navrhovaná úprava tento **„Poslední významný podnět k přijetí**

chybějící právní úpravy“ zcela přehlíží, tj. pokud by se obdobná stávka konala po přijetí navrhované právní úpravy, **navrhovaná právní úprava by se na takovou stávku nevztahovala** – i nadále by se však jednalo o stávku, jejíž zákonnost by byla nepochybná na základě mezinárodních paktů a smluv, českých ústavních předpisů (Ústava, Listina základních práv a svobod) a judikatury Nejvyššího soudu České republiky, aniž by pro ni existovala zákonná úprava, s níž podle předkladatele Ústava a Listina počítají.

6. ČMKOS v této souvislosti připomíná stanoviska Výboru expertů pro svobodu sdružování Správní rady mezinárodní organizace práce (viz např. *Závěry Výboru formulované a uveřejněné ve IV. vydání Sborníku závěrů a doporučení vydaného Mezinárodním úřadem práce v Ženevě v roce 1996* - Podle bodu 489 „**Zákaz stávkových akcí, které nejsou spojeny s kolektivním sporem, jehož stranou je zaměstnanec nebo odbory, je v rozporu se zásadami svobody sdružování.** Jde o názory a závěry respektované členskými státy Mezinárodní organizace práce i mezinárodními soudy, které poukazují na široký význam a ochranu práva na stávku při řešení sporů. **Podle bodu 481 Sborníku mohou organizace odpovědné za hájení sociálně ekonomických práv stávky použít na podporu svého stanoviska při hledání řešení problémů, které jsou vyvolány velkými sociálními a ekonomickými trendy ve státní politice, které mají přímý dopad na její členy, zejména pokud jde o zaměstnání, sociální ochranu a životní úroveň.**

7. **Tím, že výše uvedené typy stávek návrh věcného záměru zákona opomíjí, padá jediný, popř. hlavní důvod pro vznik a přijetí navrhované právní úpravy, jejímž smyslem mělo být právě vyplnění zákonné mezery v českém právním řádu, pokud jde o právo na stávku (výluku).** Navrhovaná právní úprava tak postrádá svůj praktický smysl, je podle názoru ČMKOS zcela zbytečná, zvyšuje administrativní zátěž na straně zaměstnavatelů i odborů, komplikuje právní regulaci a činí ji méně přehlednou a srozumitelnou pro praxi. **ČMKOS zdůrazňuje, že současný právní stav je sociálními partnery akceptován, soudní judikatura v těchto věcech (stávkové právo) je ustálená a v současné době není společenská objednávka (veřejnosti ani ekonomické praxe) na změnu stávající právní úpravy.**

8. Navrhovaná právní úprava tak na jedné straně neodstraní výše zmiňovanou neúplnost zákonem stanovené právní úpravy stávky v České republice, na druhé straně nenaplní ani zadání vyplývající z usnesení vlády č. 444 z roku 2011, které k jejímu odstranění, a právě pouze k jejímu odstranění směřuje. I to vede ČMKOS ke stanovisku, **že navrhovanou právní úpravu nepovažuje za potřebnou, a že sdílí i dále uvedený názor předkladatele, že taková obecná právní úprava stávky ani není možná, a proto požaduje ponechat tak jako dosud, problematiku všech druhů stávek mimo oblast kolektivního vyjednávání (jednání zaměstnavatelů a zaměstnanců, či jejich zástupců) rozhodování soudů, tak jak ostatně navrhuje samo MPSV na str. 8 nahoře.**

9. **Předložený návrh je tak evidentně pouze reakcí na politickou objednávku vlády vyvolanou loňskou úspěšnou stávkou zaměstnanců v dopravě (16.6.2011), která směřovala proti reformám zdravotnictví, daňového, důchodového a sociálního systému, a která spadá dle svého charakteru do skupiny stávek, které ani do budoucna regulovány**

navrhovaným zákonem nebudou. **Tvrzení předkladatele, že jedním z cílů návrhu je „zvýšení právní jistoty ohledně vymahatelnosti práva na stávku“, je účelové,** vzhledem ke skutečnosti, že předkladatel zcela rezignoval na úpravu stávek mimo oblast kolektivního vyjednávání, popř. jiných jednání zaměstnavatelů a zaměstnanců, či jejich zástupců a ponechává je i nadále rozhodování soudů, a že požadavek na legislativní úpravu stávek vzešel od vlády právě po stávkách, které směřovaly vždy proti jejím rozhodnutím. Těžko lze uvěřit, že právě v této souvislosti vláda cítila potřebu zvýšené právní jistoty, zejména zaměstnanců a zaměstnavatelů ohledně vymahatelnosti práva na stávku. Z obsahu návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce je zjevné, že je tomu právě naopak.

10. Účelové je i uvedení důvodu pro vypracování návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce spočívajícího ve „snížení počtu možných soudních sporů o nezákonnost stávky a lepší vymezení rozhodovacích mantinelů soudům v případě sporu o nezákonnost stávky“. Jednak navrhovaná úprava typy stávek, kde by tyto spory mohly v praxi nastat, z okruhu své úpravy vylučuje (viz výše v bodech 3. a 4. tohoto stanoviska), jednak v novém občanském zákoníku, který prosadila tatáž vláda, sleduje vláda zjevně a v důvodové zprávě to výslovně uvádí, zcela opačnou tendenci – řadu institutů záměrně upravila velmi obecně s tím, že konkrétní práva určí teprve budoucí judikatura, a to i v tak zásadních otázkách, jako je náhrada škody na zdraví. Když tedy vládě navýšení počtu soudních sporů a absence mantinelů pro rozhodovací činnost soudů v nepoměrně četnějších sporech, které vyvolá přijetí nového občanského zákoníku nevedí, je nelogické argumentovat úsporami na straně „soudních sporů“ ve zcela marginálně rozšířeném rozsahu věcné působnosti zákona o stávce a výluce v porovnání se současnou právní úpravou.

11. Obdobně účelové je i uvedení důvodu „Snížení ekonomických dopadů stávek, které by dle navrhovaného věcného záměru zákona byly považovány za nezákonné“. Nejenže se předkladatel nepokusil doložit tyto náklady jediným číselným údajem, ale opomenul obecně známou skutečnost, že stávky v rozsahu, v jakém budou pokryty navrhovaným zákonem, jsou zcela výjimečným jevem s minimálními ekonomickými dopady, **na rozdíl od zcela destruktivních dopadů řady vládních reforem na veřejné finance, financování sociálních systémů, příjmovou situaci rodin, zdravotně postižených, zaměstnavatele apod.,** proti nimž směřovala legální stávka organizovaná koalicí dopravních odborových svazů v loňském roce (na kterou však navrhovaná úprava dopadat nebude).

12. Zjevně účelovým je v této souvislosti i tvrzení, že je potřeba upravit výluku jako právo na kolektivní akci zaměstnavatelů. Tento právní institut je předmětem úpravy zákona o kolektivním vyjednávání, v praxi však nebyl za 20 let pravděpodobně nikdy realizován - ani v rámci zákona o kolektivním vyjednávání ani mimo něj. Právní úprava výluky tedy existuje a podle názoru ČMKOS je naprosto dostačující. **Naopak navrhovaná právní úprava výluky zvyšuje riziko zneužití výluky ke zhoršení práv zaměstnanců obsažených dnes v zákoníku práce.** Vzhledem k tomu, že připravovaný zákon o stávce a výluce se bude vztahovat na veškeré kolektivní vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli a řešení všech kolektivních sporů mezi zaměstnavateli a odborovými organizacemi, hrozí zde např. reálné nebezpečí, že **zaměstnavatelé budou moci při jednání s odbory např. o výši náhrady**

mzdy poskytované podle § 209 zákoníku práce při částečné nezaměstnanosti, s úspěchem „legálně“ zneužít krajního nátlakového prostředku, tj. výluky, k obejití právní úpravy obsažené v § 209 odst. 2 zákoníku práce, podle níž nejnížší náhrada mzdy při částečné nezaměstnanosti činí 60% průměrného výdělku. Zaměstnavatel se tedy s odbory „nedohodne“, dobu částečné nezaměstnanosti „legálně pokryje“ výlukou podle zákona o stávce a výluce, a protože v případě výluky bude příslušet zaměstnancům z titulu překážky v práci na straně zaměstnavatele náhrada mzdy pouze ve výši poloviny průměrného výdělku, sníží náhradu mzdy, s níž počítá § 209 odst. 2 zákoníku práce, o 10 %! **Taková „nepřímá novela“ § 209 odst. 2 zákoníku práce je pro ČMKOS zcela nepřijatelná. Pokud by měla tato úprava v návrhu zákona o stávce a výluce zůstat zachována, ČMKOS požaduje, aby v případě výluky příslušela zaměstnancům z titulu překážky v práci na straně zaměstnavatele náhrada mzdy ve stejné výši jaká je uvedena v § 209 odst. 2 zákoníku práce, tj. nejméně ve výši 60% průměrného výdělku.**

13. MPSV však původní záměr a důvod pro přijetí nové komplexní (obecné) právní úpravy práva na stávku (výluku) opustilo (tj. opustilo myšlenku vyplnění právní mezery) a zaměřuje se ve věcném záměru především "na precizaci" právní úpravy stávky v kolektivním vyjednávání, která má být vytržena ze zákona o kolektivním vyjednávání - místo jednoho zákona tak bude třeba ve sporech podle zákona o kolektivním vyjednávání aplikovat při realizaci práva na stávku (výluku) dva zákony, aniž by tato samoučelná legislativní změna cokoliv zlepšila. Je zjevné, že předložený návrh není věcným záměrem směřujícím k vytvoření skutečné obecné právní úpravy stávky (výluky) z důvodů, které jsou zřejmé a vyšly najevo již při diskusích v odborné skupině, kterou MPSV k diskusím o této problematice vytvořilo: bezradnost v řešení řady otázek týkajících se „jiných“ stávek či výluk než stávek a výluk při řešeních sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli.

14. Naopak, z předloženého návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce je patrna snaha zpřísnit právní úpravu stávky pro oblast kolektivního vyjednávání, více ji formalizovat a tak bránit její realizaci v praxi, jak lze dokumentovat na příkladu úpravy: "Organizátor je povinen předat zaměstnavateli jmenný seznam zaměstnanců, kteří se stávky zúčastní, a to nejpozději 24 hodin před zahájením stávky," navrhované ve variantě právní úpravy, kterou MPSV doporučuje, S tímto přístupem ČMKOS zásadně nesouhlasí a požaduje věcný záměr zákona o stávce a výluce, pokud má vůbec být vytvořen, přepracovat tak, aby obsahoval pouze úpravu stávky (výluky) realizované mimo oblast kolektivního vyjednávání.

15. ČMKOS považuje navrhovanou úpravu za zbytečnou nejen z uvedených důvodů, ale i proto, že obecně stávky nepředstavují v České republice problém, který je třeba naléhavě řešit, na rozdíl od problému vysoké nezaměstnanosti, hospodářské stagnace, omezování zdrojů na financování solidárních sociálních systémů. Materiál, který je označen jako RIA, nedokládá žádné údaje o počtech stávek, jejich účastníků, „prostávkovaných dnech“ a o „negativních“ dopadech stávek, které by opodstatňovaly navrhovanou úpravu a reálnými dopady navrhované právní úpravy na pracovněprávní vztahy, podnikatelské prostředí, administrativní náročnost apod. se tak vůbec nezabývá.

Přítom **Metodika pro hodnocení dopadů regulace (RIA)** vyžaduje, aby byl co nejpřesněji popsán problém, který má být řešen a cíle, kterých by mělo být dosaženo, tj. aby byla popsána stávající situace a zhodnocena tak, aby bylo zřejmé, kde je problém, který vyžaduje zásah na úrovni vlády/ústředního správního úřadu. Je přitom třeba být co nejkonkrétnější, využívat empirická data, závěry analýz, vymežit rozsah problému, zejména je nutné vyjádřit pravděpodobnost výskytu nějaké problémové situace a důsledky, které její výskyt přinese, je třeba zmínit, zda jde o problém jednorázový nebo opakující se a v maximální možné míře je nutné uvedená tvrzení podpořit důkazy, jako například analýzou stávajících zkušeností, zprávami odborníků a vědeckých týmů, apod.

Tyto požadavky „Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), uvedená pod písm. A) v návrhu věcného záměru zákona o stávce výluce“ neobsahuje, a je proto třeba ji považovat z pohledu Metodiky pro hodnocení dopadů regulace (RIA) za nedostatečnou. ČMKOS ji z uvedeného důvodu požaduje přepracovat podle uvedených požadavků metodiky.

16. ČMKOS v této souvislosti výslovně upozorňuje na bod 2.5. Metodiky pro hodnocení dopadů regulace (RIA) „Zhodnocení rizika“, podle kterého existence problému ještě neznamená, že je třeba podniknout opatření, tím spíše na úrovni státní správy. Některé problémy mohou být spíše teoretické povahy a s nízkou pravděpodobností výskytu. Proto musí být hned v úvodní části RIA dostatečně zdůvodněno, proč je pro řešení problému třeba zásahu státu a je-li to reálný problém.“

ČMKOS je přesvědčena, že neexistence právní úpravy stávky mimo oblast kolektivního vyjednávání nepředstavuje reálný problém České republiky, a že jde o téma „spíše teoretické povahy a s nízkou pravděpodobností výskytu“, kde není zapotřebí podnikat legislativní opatření. Požaduje, aby tento závěr byl zahrnut do RIA.

Navrhovaná právní úprava však obecně omezuje právo na stávku ve vztahu ke kolektivním vyjednávání a v rozsahu, ve kterém přesahuje oblast kolektivního vyjednávání, s sebou nese vážná rizika z pohledu ochrany a jistot zaměstnanců a jejich odborových práv, a proto je pro ČMKOS nepřijatelná.

17. Stávka (výluka) představuje poslední krok řešení sporu mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci. Tak jako tak činí zákon o kolektivním vyjednávání, měla by i navrhovaná právní úprava obsahovat na prvním místě proces řešení sporů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci předcházející stávce či výluce, zejména proto, že se omezuje právě jen na stávky ve sporech mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci (jejich zástupci). V podobě varianty navrhované MPSV v podstatě nabízí k řešení problémů, k nimž dojde při jednání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci (jejich zástupci) pouze stávku, a to pro všechny případy „nedohody“, čímž umožňuje stávku (výluku) uplatňovat i tam, kde není na místě (dílní otázky, o kterých se vedou jednání mezi zaměstnavatelem a odborovou organizací).

18. ČMKOS proto ze všech shora uvedených důvodů předložený návrh zákona o stávce a výluce jako celek odmítá.

19. Všechny připomínky ČMKOS uvedené v tomto stanovisku, jsou zásadní.

B. K jednotlivým ustanovením – návrhům variant řešení

- 1. V úvodu na str. 2, kde se hovoří o rozhodnutí soudu ve věci stávky organizované koalicí dopravních odborových svazů, by mělo být uvedeno, že Vrchní soud předběžná opatření Městského soudu v Praze odmítl jako nezákonná.**
- 2. K bodu 2.1.: ČMKOS z důvodů uvedených v obecné části tohoto stanoviska podporuje Varianta I (nulová) – zachování dosavadního právního stavu.**
- 3. K bodu 2.2.: ČMKOS z důvodů uvedených v obecné části tohoto stanoviska s úpravou navrženou jako Varianta II nesouhlasí a důrazně jí odmítá.**

a) V odůvodnění k bodu 1.5. na str. 7 se počítá s tím že „...*nadále zůstane prostor pro stávky, které nebudou zákonem upraveny. To budou např. takové stávky, které budou protestem proti sociálním a hospodářským dopadům různých reforem a nebudou směřovat primárně proti zaměstnavateli....*“ Naproti tomu z odůvodnění bodu 13 na str. 24 vyplývá, že „*za nezákonnou by se považovala stávka, která by směřovala proti rozhodnutím někoho jiného než zaměstnavatele např. ministerstva.*“ **ČMKOS s odvoláním na svoji argumentaci v obecné části tohoto stanoviska zásadně nesouhlasí s tím, aby byla za nezákonnou považována stávka na obranu hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců, které by byly dotčeny rozhodnutím ministerstva, vlády, krajského úřadu či jakoukoliv jinou institucí. Rozpor obou uvedených formulací návrhu věcného záměru zákona o stávce požaduje ČMKOS vyřešit vypuštěním textu uvedeného v odůvodnění bodu 13 na straně 24.**

b) **V této souvislosti ČMKOS požaduje, aby z úpravy navrhované ve variantě II byla vypuštěna role státního zástupce jako orgánu státu, jehož prostřednictvím by bylo uplatňováno právo třetí osoby na určení nezákonnosti stávky – jeho roli v oblasti trestního práva v českém právním systému po zbavení státních zástupců působnosti v oblasti dřívějšího všeobecného dozoru prokuratury není na místě spojovat se stávkovým právem. Zdůrazňování funkce netrestní působnosti státních zástupců v nezávazném materiálu Konzultativní rady evropských prokurátorů v prevenci trestní činnosti v českém kontextu presumuje kriminalizaci stávek. To je pro ČMKOS zcela nepřijatelné. Proto je na místě tuto kompetenci vypustit i ze současného zákona o kolektivním vyjednávání.**

c) **Návrhy prodloužit organizátorům stávek (tj. odborovým organizacím) lhůtu pro oznámení o konání stávky ze 3 pracovních dnů na 5 pracovních dnů a současně znovu zavést povinnost předat zaměstnavateli 24 hodin předem jmenný seznam účastníků stávky jsou pro ČMKOS zcela nepřijatelné, neboť ve svých důsledcích povedou k omezení práva na stávku. Smysl má, pokud odborové organizace dávají zaměstnavatelům k dispozici jmenné seznamy účastníků stávky následně, tj. až po jejím ukončení, z toho důvodu, aby mohly být objektivně posouzeny všechny pracovněprávní důsledky stávky. V každém případě však příslušná právní úprava musí stanovit**

přesná pravidla nakládání s jmennými seznamy účastníků stávky, zejména musí velmi omezit okruh osob oprávněných nahlížet do tohoto seznamu, dobu jeho uchovávání apod., aby bylo maximálně omezeno riziko diskriminace či odvetných akcí ze strany zaměstnavatele vůči zaměstnancům uvedeným na tomto seznamu.

Povinnost předávání seznamů účastníků stávky zaměstnavateli předem poskytně zaměstnavateli prostor k nátlaku na jednotlivé zaměstnance, s cílem zamezit uskutečnění stávky anebo alespoň k co největšímu omezení okruhu jejích účastníků. Proto ji ČMKOS v souladu se závěry Výboru expertů MOP k této problematice v uplynulých letech odmítá.

d) **Zásadně nepřijatelná je pro ČMKOS i úprava týkající se omezení práva na stávku osob v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví osob obsažená v bodu 12. na stranách 38 - 39 návrhu, která oproti dnes účinné právní úpravě rozšiřuje okruh zaměstnanců, jejichž právo na stávku má být omezeno, o zaměstnance při řízení a zabezpečování letového provozu (písm. c), zaměstnance údržby pozemních komunikací, kteří zajišťují sjízdnost dálnic, sjízdnost a schůdnost silnic a místních komunikací (písm. g), a zaměstnanců drážní dopravy na dráze celostátní, regionální a vlečce, kteří organizují a zajišťují provoz drážní dopravy (písm. h). Nic na tom nemění skutečnost, že k omezení jejich práva na stávku by mělo dojít pouze v případech, pokud by stávkou došlo k ohrožení života nebo zdraví osob.**

ČMKOS je názoru, že navrhovaná rozšíření omezení práva na stávku na nově uvedená povolání nejsou v souladu s čl. 8 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který nebrání uložit zákonná omezení výkonu těchto práv pro příslušníky ozbrojených sil nebo policie nebo správních orgánů státu, ani v souladu s čl. 44 Listiny základních práv a svobod, podle kterého zákon může omezit mimo jiné zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí a osobám v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví, též právo na stávku uvedené v čl. 27 odst. 4. Návrh zde nesystémově a zcela zřejmě na politickou objednávku rozšiřuje omezení stávky pro některá další povolání nad rámec uvedený v Mezinárodním paktu a v Listině, a to pro taková, ve kterých v uplynulé době probíhaly stávky zaměstnanců (dráhy, letecký provoz). ČMKOS zdůrazňuje, že Soudní dvůr Evropské unie opakovaně ve svých rozhodnutích např. stávky v leteckém provozu za nezákonné nepovažuje. Upozorňuje rovněž, že vymezení tzv. „essential services“ v návrhu věcného záměru zákona o stávce a vyluce jde i nad rámec vymezení služeb, jejichž přerušování by mohlo ohrozit životy, osobní bezpečnost či zdraví celé populace či její části kontrolními orgány Mezinárodní organizace práce.

4. K bodu 2.3. Varianta III ČMKOS z důvodů uvedených v obecné části tohoto stanoviska s úpravou navrženou jako Varianta III nesouhlasí a důrazně jí odmítá.

V Praze dne 6. 3. 2012